

地域福祉と地域開発

井 上 英 晴*

Community-based Social Welfare and Regional Development

INOUE Hideharu

キーワード：地域福祉，地域開発，経済開発，社会開発，共同社会開発

Key Words: community-based social welfare , regional development , economic development , social development , community development

1 . はじめに

わが国の地域福祉学会は英名をJapanese Research Association for Community Developmentと表記している。このCommunity Developmentは地域福祉のことであるが，一般的には，例えば京極高宣編纂の辞典にあるように，community welfareとか，community based social welfare と訳される¹⁾。

「地域福祉」がわが国独自の用語であり，community welfareではグローバルに通用しないということでcommunity developmentが提案されたという経緯もあったようである。

ところで，同上書で京極は，地域福祉を，「地域社会において人々の生活を成り立たせるために公私協力により必要で多様な福祉ニーズを満たす市民参加型施策と諸活動を総称している。広義にはその多様なニーズの充足は，所得保障，雇用，教育，保健，医療，住宅などによるが，狭義には対人福祉サービスや社会福祉活動などが中心となっている。21世紀の社会福祉にとって地域住民に支えられた地域福祉は基本方向である。日本では欧米と比較して国と地方との行財政上の責任分担が必ずしも明確でなく，地域福祉施策の継続性や市民参加などが未成熟であることも指摘されている」と捉えており，他方，community developmentを，「地域（社会）開発」の英訳として，「地域の住民とともに地域が抱える諸問題を解決するための住民参加による社会開発プロセスを指す。地域の改善を目的として住民が自主的に企画，行動するための組織化を行い，住民意識が向上することを重視する。開発途上国における開発援助などに地域社会開発の手法が用いられ，その場合にも先進国からの援助の提供は地域住民の主體的な活動を補足するものとして行われる」と捉えている。

こうしてみると地域福祉と地域開発とは，要するに住民生活の維持と向上のための住民（市民）参加による地域社会の改善という点では両者は共通しており，それを福祉の視点から行うのか，福祉も含めた様々な視点から行うかの違いがあるだけのものである。これから，地域福祉も一つの地域開発として，地域開発に包含されると捉えられよう。しかし，この把握は不十分である。

* 鳥取大学地域学部地域政策学科

なぜなら、地域開発も究極的には、地域福祉社会すなわち地域における福祉社会の実現 それはまさに地域福祉のめざすところである のためであり、地域開発は、地域福祉を実現するための一つの手段とも捉えうるからである。

2. 開発とは

「開発」(develop)とはなんであろうか。ジーニアス英和大辞典によれば、de(否定)+velop(包み)=包みを解くということである。つまり develop は、本来あるはずだが姿を見せないものを、見えるようにする、見えるようになる、ということであり、ネガ 現像 ポジ、隠れているもの 症状として発症 病気、(潜在的)可能性 開発 現実化、などの例に見られる、フィルムの現像とか、病気の発症とか、開発とかいうことになる。そこから、発達させる、発展させる、発育させる、～を開発する、～を～に開発するという意味になるのであろう。ここには develop が「開発」と「発展」とに、あるいは「外在的開発」と「内在的開発」ないしは「内発的發展」とに分かれる契機がある。

C. ダグラス・ラミスは、develop は本来自動詞で他動詞ではないと言う。それが「国Aは国策として国Bを develop 発展させる(開発する)、それが国Bの develop(発展)である」²⁾という矛盾を抱えた表現となる。彼によれば「この経済発展イデオロギーが主流になると、それはかなり成功したと思う。イデオロギーとして搾取される側にも定着した。つまり、本来他動詞であることが、まるで自動詞であるかのような錯覚を与えることに成功したわけです。(中略)それを development と呼べば、それはその社会の、自然で当たり前な、決定された過程であるというように思えてくる。内政干渉ではなくて発展、搾取ではなくて発展、暴力的な変化ではなくて発展、ある文化、ある人びとが内在的に持っていた能力を解放するようなイメージになる。」³⁾と言う。「開発」は、「させられているのに、しているのだ」と錯覚させる言葉ということにもなる。

underdeveloped countryに近い言葉に、backward countryがある。遅れた国と訳される。ラミスはこれについて、「(*その学者が 筆者による挿入。 *印については以下同様)『バックワード・カントリー』の定義をする。税金制度を持っていない、労働倫理も持ってない、つまり根本的にその社会を変えなければ、利益的に搾取不可能な国である、と彼は定義しています。根本的に作り直さなければ利益にならない、そういう国をヨーロッパ人は backward と呼んでいると。」⁴⁾と書いている。アメリカで出版された1933年版の『社会科学百科事典』にはあったこうした記載が、1968年版では消されており、以上を総括して、ラミスは「そして搾取は見えなくなった」⁵⁾と評している。

神野直彦は「develop とは『包む』という envelope の反対語であり、『ほどく』ということの意味する。したがって内在しているものを解き放つことを発展という。『木が机に発展した』とはいわないように、外からの圧力で変形することを発展とはいわない。つまり、発展とは『内発的發展』しかありえないのである。」⁶⁾と言っている。神野はまた、続けて「創造性とは内在している固有価値を解き放つことといいかえてもよい。そうだとすれば、本書のメッセージは生活様式の充実、つまり文化の固有価値を充実させることこそ、経済発展のシナリオだということを提起したことになる。」⁷⁾とも言う。神野自身が言っている訳ではないが、ここからは、経済“開発”は外在的開発であり、例えば、発展途上国 developing countriesの文化を(先進国に倣って)変容させることも意味しており、経済“発展”は内発的發展であり、発展途上国の文化の固有価値を充実させることだ、と受け取れないこともない。

地域開発を考えると、development ということばを使用する限りは、歴史的に規定されてきた development 意味を参照することも必要であるし、「外在的開発」と「内発的発展」とをそれは調和が可能なのか、調和できないものかはさておき両にらみする development の視点もまた必要である。この拙論における筆者の立場は、ラムスの解説や以下の開発の歴史のなかで現れてきた development のネガティブな側面は念頭に置くとしても、development のポジティブな側面を踏まえて、これを地域福祉論の解釈ないしは理解に援用したいと思う。

3.“開発”の歴史

Sharmila Joshiは development の歴史を次のようにまとめている⁸⁾。

3-1. 1950年代

開発とは経済成長と見なされ、工業化と GNP の指標が支配。

(E)「この時期、世界中が全面的工業化と GNP 拡大の夢にとりつかれ、楽天主義が一世を風靡していた」(12-27)⁹⁾

3-2. 1960年代

「社会開発」という概念が導入され、当初別物だった「経済」と統合され開発の両側面とされる。国連開発の十年行動計画では、開発とは成長プラス変革（社会的、文化的、経済的）と強調。UNRISD が結成され、社会計画と経済計画とを調和した計画の必要性を認める。十年の当初はやはり「開発とは経済成長」と考えられていたが、終わり頃には、開発に伴う不平等が「開発」概念の再検討を余儀なくさせた。

(E)「第一次国連開発の十年（1960-1970）のための行動計画では両者（*社会と経済）は次のように位置づけられた。

低開発諸国にとって、成長だけではなく、開発も大きな問題である。・・・開発とは、成長に変革を加えたものであり、変革とは経済的変革であると同時に社会・文化にわたる変革である。それは量的な変化であると同時に質的な変革でもある。・・・開発のコンセプトは、何よりも人びとの生活の質の向上でなければならない」(13-27)

(E)「『第一次国連開発の十年』の期間中、開発は引きつづき、さまざまな段階を経て進められる経済成長の道であると定義、認識され、『統合』が社会的側面と経済的側面を結びつけるスローガンとなった。国連社会開発調査研究所が後に認めているように、1960年代には社会開発が経済成長の前提とも、あるいは経済成長とそれに伴う犠牲への弁明とも見られていた。」(13-28)

(E)「『開発』の十年の末期になると、さしもの楽天主義にもかげりが見えだした。・・・急激な成長とともに不平等が激化していることも明らかだった。すでに経済専門家は、社会的側面を『社会的障壁』とみなす傾向を強めていた。それをはっきりと認める公認の文書も公的機関に出まわっていた。

開発が行われても広い地域の貧困、経済の沈滞、辺境性は解決されず、地域住民は現実には社会的経済的進歩から取り残される。開発によってそうした事態が作りだされる場合すらある。この事実はどうてい見すごすことのできない、あまりに明白な、早急に解決すべき問題である。（国連『1989年社会1969年社会政策および社会計画に関する専門家会議報告』）(13-28)

3-3. 1970年代

経済的定義に拘束された開発に反感が募る。世界銀行（マクナマラ）は「高度成長は開発の満足すべき進歩を意味しない」と主張。GNP指標の引きずりおろし。国連決議で社会開発と経済開発を完全に統合した一体的な開発計画、「社会的平等」「人間の可能性（潜在能力）」「すべての住民階層」「構造的変革」をキーワードとし、複合分野の統合と参加による開発が求められた（不首尾）。1974年にはCocoyoc宣言の「開発への多種多彩な道」、1975年にはハマーショルド財団の「もう一つの開発」、1976年にはILOの具体的な最低生活水準の達成を意図した「基礎的ニーズアプローチ（Basic Needs Approach）」¹⁰⁾。ユネスコの「内発的な開発」の推進というコンセプトは、開発という考えそのものの崩壊であり、うまく行かなかった。

（E）「最初の『十年』では開発の社会的側面と経済的側面が分けて考えられていたが、次の『十年』ではこの二つを結びつける必要が生じた。物質的資源、技術過程、経済的側面、社会変革などの相互作用が不可欠なことを認めたうえで、新しい統合のパラダイムを考察しなければならなかった。」（14-28）

（E）「国連決議・・・『開発の方法と計画が一体（*a unified approach）となれば、政策と計画の立案にあたって、経済的要素と社会的要素が十分に統合されるだろう』と決議文には書かれている。そこで言われた経済的・社会的要素の統合とは、

（1）どのような産業部門の住民も開発と改革の枠から除外しないこと。

（2）国内開発を有利にする構造改革をなしとげ、あらゆる産業部門の住民を活性化して開発プロセスに参加させること。

（3）国内における所得と富の公正な分配を含め、社会的公平を目指すこと。

（4）人的潜在能力（*human potential）の開発を最優先すること。・・・雇用機会を与え、子どもたちのニーズに応えること。

こうして、開発の分析と開発計画を一体化する方法の追求が始まったが、それはとりもなおさず、異なった部門・空間・地域の統合と「参加型開発（*participative development）」の追求でもあった。このプロジェクトは短命に終わり、国連に挫折感を味あわせるものとなった。・・・このプロジェクトは、当時優位を占めていた経済開発の思想と方法とを批判したために多くの抵抗に出会い、単純で普遍的な処方せんを編み出せないままはかなく消えてしまった。」（14-29）

（E）「統一原理の追求はさまざまな領域で続けられた。『ココヨク宣言』は『開発の目的は、物を開発（*develop things）することではなく、人間を開発（*develop man）することではなければならない。人間としての基本的ニーズを充足（*fulfillment of basic needs）させない ましてニーズそのものを崩壊させる いかなる成長も開発の理念に逆行する』と主張している。さらにこの宣言では、多様性を尊重し、『多種多彩な開発の道を追求する（*many different roads to development）』必要があること、目標は自立（*self-reliance）であり、そのためには『政治・経済・社会の全般にわたる基本的な改革』が必要であることが強調されている。」（14～15-30）

（E）「[ハマーショルド財団の]の提言では、特に『人間中心の開発（*human-centered development）』を模索する『もう一つの開発（*another development）』が提案されている」

（15-30）

（E）「ILOは）今世紀末までに一定の最低生活水準（minimum standard of living）を達成することをめざした『基本的人間ニーズを充足させる道（*Basic Needs Approach）』を提案した。[*この

『道』を裏書きする]文書の一つは、開発が行われても飢餓と貧困はなくなり、逆に開発によって、『絶対的貧困』の水準にいる全人口の5分の1、おそらくは5分の2の人びとがさらに窮乏化するだろうと明白に述べている。」(15-30)

(E)「そうしたなかで、ユネスコの専門家が唱えたのが、『内発的な開発(*endogenous development)』だった。・・・[これは]工業化社会を機械的にまねることが必要あるいは可能であるとか、まして妥当であるとかという議論をきっぱりと否定し、個々の国家の特殊性に相応の考慮を払うよう提案した。・・・言われるようにその衝動が真に内発的なものなら、つまり、そのイニシアチブがほんとうに多様な文化や価値体系に由来するものならば、そこから必然的に開発 それをどう定義しようと あるいはその方向への衝動が生じてくるとは、どのような理由からも考えられないのである。この概念を厳密に追えば行きつくところはまさに開発という観念の消滅(*the dissolution of the very notion of development)である。事実、ユネスコの専門家会議は1978年に、単一の文化モデル(*a single cultural model)を世界全体に押しつけることの非を適切に認めている」(15~16-31)

3-4．1980年代

「失われた開発の十年」と呼ばれた。

(E)「『第三次国連開発の十年』に当たる1980年代は、「失われた十年」と呼ばれた。・・・悲観論が広がった。多くの国ぐににとって、『構造調整(*adjustment process)』は、それまで積み上げてきた成果を開発の名において捨てるか、あるいは取り壊す政策にほかならなかった。早くも1985年には、脱開発(*post-development)の時代が間近いと思われるようになっていた。」(16-31)

3-5．1990年代

新しい開発風潮の登場。「再開発」。「北」の再開発は「南」に直接影響。開発の持続とも環境の維持ともとれる、地球に負担をかけない「持続可能な開発」という考え。1990年に UNDP は生産からではなく人間のニーズから出発する「人間開発指標」(HDI)を案出。一国の開発を経済成長、生産力増大ではなく、貧困、失業、不平等をなくすることをもって本当の開発とする。

(E)「北では、うまく開発されなかったものや時代遅れになったものの再開発(*redevelopment)が求められている。米国、ソ連、スペイン、スイス、オーストリア、ポーランド、英国といった諸国では、すでに開発されたもの(社会保障などによる医療の社会化、原発、鉄鋼生産、プレ・マイクロチップ製造、公害工場、農薬など)をいかに速くどのような条件で破壊し、解体し、輸出し、代替できるかに国民の関心が集まっている。南もまた、・・・北の廃物(核廃棄物、旧式のすなわち公害発生源なる製造プラント、不良品、販売禁止の商品)や、北が転換期の臨時操業用にと解体して持ち込んでくるいかさまの工場を受け入れる余地を作ることだ。・・・そうした犠牲を再開発の祭壇に捧げなければ、南は世界市場の需要に合わせた国際計画に組み込んでもらえないのだ。」(16-31~32)

(E)「南の再開発とは、いわゆるインフォーマル・セクター(非公式部門)の経済植民化を意味する。近代化の名の下に、そして貧困撲滅戦争 例によって、それは雇用労働者と貧者との闘いであって、貧困そのものとの闘いではない の旗のもとに南を再開発するとは、開発と経済に対する組織的な抵抗を葬り去るための決定的な攻撃に出るということである」(16-32)

(E)「概念としてみても政治的な意味合いからも、再開発はいま『ブルントラント委員会』(環境

と開発に関する世界委員会)の言う『我々の共通の未来』に向けての持続可能な開発(*sustainable development)という形で具体化されつつある。再開発はまた、トルーマン演説が主目的とした反共闘争はすでに終わったと考える者たちに向けて、『緑と民主主義の再開発(*green and democratic redevelopment)』として積極的に奨励されてもいる。』(16-32)

(E)「持続可能な開発とは、『開発』を持続させる戦略にほかならず、自然と調和した限りなく多様な社会生活の繁栄と持続を援助するために行われるのではない。90年代は、開発の寿命を引きのばすために、国連の官僚が新たな実践に乗り出した時代でもある。国連開発計画(UNDP)は1990年に最初の『人間開発報告(*Human Development Report)』を発表した。

その最新報告に従えば、『人間開発』とは人間開発を達成するプロセスとその達成度を示す言葉である。プロセスとしては、『当該する人間の選択権を拡大(*the enlargement of relevant human choice)』することであり、達成度としては、『選択権が所定の社会で実際にどの程度まで達成されているかを国際比較で示す』ものである。・・・この指数は、平均寿命、成人識字率、教育の普及度、男女平等度、一人当たり実質 GNP などの差を組み合わせで算出される。』(17-32)

(E)「この報告の作成者たちは、・・・じつに都合のいいやり方を発見した。人間開発のレベルを示すために、開発に最も成功した国からの距離を測って、『その差を国際比較』する方法を編み出したのである。この報告の最も野心的な狙いは『数値を尺度にして、130カ国の人間開発を地球レベルで総合的に算定する』人間開発指数(*Human Development Index)を作ることにあつた。』(17-32~33)

以上見てきたように、国連などを中心に、じつに様々な開発が提案され、新たな開発の概念が繰り返し 開発 されたりもしてきた。この開発の歴史的展開をふりかえると、Sharmila Joshiが「どうして世界の一部が 開発の進んだ(*developed)、そして他の部分が 開発途上の(*developing)、あるいは 低開発(*underdeveloped) とカテゴライズされたのか」¹¹⁾という疑問も抱かざるを得ないであろう。

そこから考察が始まる訳であるが、グスタボ・エスタバGustavo Estevaを導きの糸とすれば、まず、1949年1月20日に米国大統領にトルーマンが就任(*演説)したその日が、「新時代の幕開けとなった。開発の時代が始まったのである」¹²⁾。その演説の部分は、われわれは、新しく、大胆な試みに着手しなければならない。科学の進歩と産業の発達をもたらしたわれわれの成果を、低開発地域の状況改善と経済成長のために役立てようではないか。かつての帝国主義、すなわち大国の利潤のための搾取は、もはやわれわれのプランに存在する余地はない。われわれが構想するのは、民主的で公正な関係を基本概念とする開発プログラムである。¹³⁾というものだった。

この演説の意味するところは、エスタバによれば、『低開発』の概念は1949年1月20日に誕生した。この日、このレッテルを貼られた人びとは20億にのぼる。文字通りの意味で、彼らはその日からあるがままの多様な存在ではなくなり、他者の現実の姿をあべこべに映し出す鏡におとしめられた。鏡は彼らを卑下させ、発展を待つ行列の最後尾に追いやった。¹⁴⁾のである。この日以来、「開発には少なくとも『低開発という不面目な状況からの脱出』という一つの意味が含まれるになった。(中略)開発(それがどのようなものであろうと)を考えるということは、第一に自分たちが低開発状態にあることを、この概念が担っているあらゆる意味とともに考えるということほかならない。この人びとにとって、低開発はすでに現実の脅威となっている。低開発は従属と墮落と差別をもたらした。開発の前提が前提だけに、自分の意図を開発に結びつけるだけで、意図そのものが抹殺さ

れ、裏切られ、開発の奴隷にされがちだ。」¹⁵⁾と、developmentという言葉に歴史的転換を画したトルーマンの演説を評している。

エステバはまた、developmentが第三世界に与えたインパクトをこう表現する。

「タンザニアのニエレレが他国に設定され目標を追うなどとてもない愚行だと知りながらも、開発とは国民を政治的に動員して国民自身の諸目的を達成することであると提唱したときもそうだった[(結果)人は自分自身の目標を考えることをやめる。これは彼が望まなかったことだ]。借りものの考えに従うのではなく、『内なるものを見つめ、自らの文化を追求すべき』ことを自覚しながら自民族による開発あるいは自負心ある開発を提案するロドルフォ・シュタッフエンハーゲンにしても低開発からの脱出を目指している[(結果)自己と民族の文化に対する誇りもむしばまれる。これは彼が拒否することだ]。トップダウン方式の戦略が開発の公約を何ひとつ実現できないことに気づいて、下からの開発を提案するジモー・オモ＝ファダカにしても[(結果)トップダウン方式の管理を要求する声も大きくなる。これは彼が反対したことだ]、開発の名のもとに住民が排除されていることに気づき、参加型の開発を主張するオルランド・フォルス＝ボルダ、アニスル・ラーマンにしても同じである[(結果)参加は民衆を紛争に巻きこむ巧妙な手段となり、民衆は、権力者が自分たちに押しつけたがっているものを手に入れようと争い合うようになる。これは彼らが避けたいと願っていたことだ]」¹⁶⁾と。エステバはdevelopmentの意味を限定して使うこれらの人たちの努力も逆の結果を招くことになったと評している。それは、彼も言うように、「この言葉(development)は常に意味の罟が仕掛けられており、使う者がその罟に取り返しのつかない形ではまってしまう。」¹⁷⁾だからなのだろう。

最後にこの「開発の歴史」をダグラス・ラミスのcounter developmentで締めくくろう。ラミスは、競争社会を支えている基本的な感情は、貧乏になるかもしれない、ホームレスになるかもしれない、失業したら子どもはどうなるだろう、病気になっても医者にかかれなないかもしれないなど、恐怖だという。そしてこのような恐怖があるのは、社会の安全ネット(セーフティネット)が弱いからであり、競争社会は基本的にそういう構造になっているとしてこう言う。「共生の社会というか相互扶助の社会が実現し、お互いに、誰でも例外なく面倒を見合えるような、そういう本当の意味の安全保障(セキュリティ)のできた社会であるならば、その恐怖は減るはずだ。その恐怖が減れば、健全なゼロ成長の社会は可能になるのではないか」¹⁸⁾とし、そういう社会を求める過程を「対抗発展(カウンター・デベロップメント)」¹⁹⁾と呼びたいとする。なぜなら、これまでの「発展」という言葉には、「経済発展がうまくいかなくなってくるときに、発展経済学者の多くは、「発展」という言葉に何か形容詞をつければ、この言葉を使い続けることができると考えました。それで何度もなんども新しい形容詞がついたわけです。今までは嘘の発展だった、だからこれからは本物の発展です、真の発展です、人中心の発展です、などなど、いろいろな形容詞がつけられた。一番新しいのが「持続可能な発展」という言葉です。もうすでに明らかになっているとおり、それが何を持続可能にしようとしているかという、もちろん今までどおりの「発展」なのです。それを続ける方法を探っている、つまり経済成長を続けるための「発展」でしかない。」²⁰⁾という悪い歴史があるからだ。

そういう形容詞がついた数々の発展に「対抗発展」をラミスは対置する。では、その「対抗発展」とはなんであるのか。「『対抗発展』という言葉でまず言いたいことは、今までの「発展」の意味、つまり経済成長を否定することです。否定するというのは、これから発展すべきなのは経済ではないという意味です。それは逆に、人間社会のなかから経済という要素を少しずつ減らす過程です。

すなわち一つには、対抗発展は「減らす発展」です。エネルギー消費を減らすこと。それぞれの人が経済活動に使っている時間を減らすこと。値段のついたものを減らすこと。そして対抗発展の二つ目の目標は、経済以外のものを発展させることです。経済以外の価値 経活動以外の人間の活動、市場以外のあらゆる楽しみ、行動、文化、そういうものを発展させるとい意味です。経済用語に言い換えると、交換価値の高いものを減らして、使用価値の高いものを増や過程、ということ²¹⁾だとラムスは言う。そして、「持続可能な発展」も含めたこれまでの経済発展と対抗発展の大きな違いの一つは、それによってどの地域が変わらなければならないのか、ということです。問題はどこにあるのか、ということです。トルーマンの演説の「未開発の国々を発展させる」という言い方では、変えなければいけないのは「南の国」でした。経済発展のイデオロギーのなかでは、問題は「南の国」にある、という考えがはっきりとあった。(中略)対抗発展の場合は、違います。環境問題を考える人たちの多くが言っていますが、環境問題(もちろん貧富の差も)を起こしているのは「南の国」ではなく「北の国」です。過剰発展、過剰生産をしている産業国です。(中略)大きな転換は、問題はどこにあってどの国を変えなければいけないか、ということです。もちろん「北の国」です。たとえば、経済に関する国際会議の問題設定を、これからはそのように変えるべきでしょう。南をどうするかではなく、北をどうするか、北をどう変えるか。イギリス、フランス、ドイツ、北欧、アメリカ、カナダ、日本をどう変えるか。これからはそれがメインテーマになるべきだ²²⁾とラムスは主張する。

ラムスは普通「開発」と訳される development を「発展」と訳(あるいは解釈)している。そして「発展」という言葉には悪い歴史があるから「対抗発展」と暫定的に言うとしている。筆者は、ラムスとはちがって、「開発」に「(内発的)発展」を“対抗”させようともしている(「も」というのは、開発を全面的に否定している訳ではない)。経済発展を減らしていき、経済以外の部分で発展を行うべきであり、変わらなければならないのはむしろ先進国の方である、というのがラムスの処方箋である。こうしたラムスの主張には、例えば、「恐怖が減れば、健全なゼロ成長の社会は可能になるのではないか」のようにオプティミズムに過ぎる点もあるが、傾聴すべき点もある。筆者は、「貧困をなくす」、「疾病に対処する」、「女性の地位の向上をはかる」、「自己実現をはかる」、あるいは「安心して暮らし続けられる、助け合い・支え合いのある地域社会をつくる」など、「開発」や「発展」に依拠せざるを得ない部面もあるのではないかと考えている。

4. 地域開発

地域開発 regional development には主に3つの柱がある。それは経済開発、社会開発、そして共同社会開発である²³⁾。岡村重夫は「共同社会開発」について、community development を無造作に「地域開発」と訳したが、「地域的経済開発」の意味に混同される恐れがあること、また community development の大きなねらいは、地域住民の連帯性や創意ないし主導性というような、主体的な協同連帯意識の開発にあることから、「地域開発」という訳語では不十分であることにも気づいたと述べている²⁴⁾。筆者は岡村の三本柱の開発の枠組みを尊重しながらも、これら三本柱を regional development と総合し、その一環として community development を位置づけた。

まず経済開発であるが、これは工業中心、産業経済面での開発のことである。物質的生産力を増大させ、経済成長を求めらる中で、住民の所得の増大をはかろうというものである。しかし、それは一方で、環境破壊や公害をもたらし、近代化の進展につれ、地域社会の伝統的要素や共同体を地域

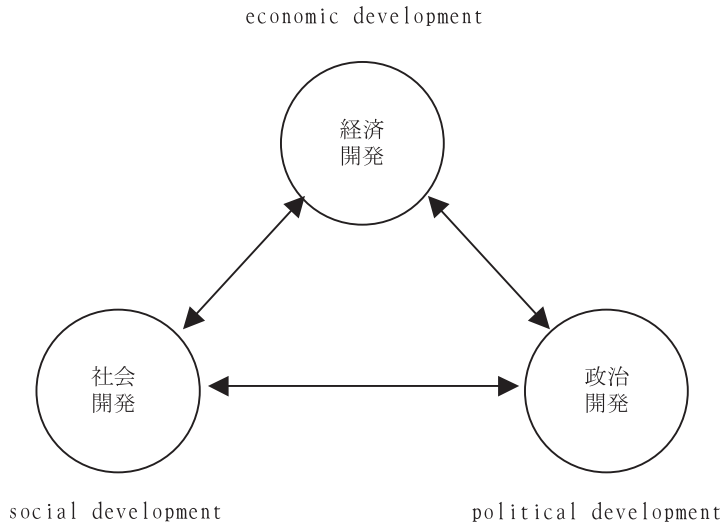


図 - 1 Regional Development A

社会から喪失させ、あるいは地場産業の衰退をもたらす、これらは内発的発展の要素をつみとることにもなる。こうした経済開発のデメリットを補完ないし緩和し、経済開発の後押しとも先導ともなり、それなくして経済開発は望めない、地域社会の変容をはかるものとして、社会開発²⁵⁾が登場した。「経済開発の進展に伴う国民生活への有害な影響を除去、または緩和するために、保健衛生・住宅・雇用・教育・社会保障などの公共的サービスの増進を図ること」²⁶⁾や「生産第一主義の経済開発を改めて、国民の生活環境の向上を図る総合策」²⁷⁾が示すように、これは主として産業や生活の基盤となる公共施設・設備である、道路・港湾・河川・ダム・鉄道・通信情報施設・電力・ガス施設・上下水道・学校・病院・緑地・公園・公営住宅などインフラストラクチャー（infrastructure）と呼ばれる社会資本（social overhead capital）を整備することであるとされる。教育制度や保健・医療制度や社会福祉制度などの制度整備も社会開発に含まれる。社会開発は一面、経済開発による富あるいは所得の偏在ないしは格差の是正をはかる、一種の所得再分配の性格をもつものと言えよう。

こうした社会開発については三浦文夫が「『人間の福祉，社会の福祉の向上をはかる』目的で、積極的に社会を望ましい方向に進めるために、その社会（人間）に意識的に計画的に変動を起こさせるプログラムと考え、この『開発的』視点と発想こそ、社会開発にとって決定的に重要である」²⁸⁾とし、この開発的視点と発想として、社会問題の「治療から予防へ」をさらに進めて（治療、予防も含んでさらに積極的に）、「経済開発の足をひっぱる『社会的』障碍を除去し、予防するというだけでなく、これらの障碍が起こらないように、社会・地域を変化させ、人的能力をはじめとする『潜在的エネルギー』引出すことが問題となる。したがって『開発』ということは、望ましくない事象を予測して、これを回避するというだけでなく、よりいっそう積極的に望ましくない事象の起る基盤そのものを意図的に変化させ、望ましい状況に変動せしめるということになる、別の言葉で表現するとすれば、現におかれている環境、地域、社会、さらに人間をも意図的に変動させるという積極性を示したものである」²⁹⁾としつつ、「『開発』とは、過去と現在の状態を正しく把

え、さらにこの上に立って、将来の変動を予測し、この予測に基づいて、望ましい状況に、人間、集団、社会、地域社会を意図的に変動せしめるものであり、その意味では、きわめて計画的なものでなければならない³⁰⁾と、「社会開発」ひるがえって「開発」について、踏み込んだ議論をしている。しかし、「(人間)に意識的に計画的に変動を起こさせる」とか「経済開発の足をひっぱる」とかには、筆者に懸念を抱かせるところがある。

政治開発は、三権分立、政教分離、選挙権など参政権、あるいは複数政党制や思想・表現の自由や法治主義などを標識とするデモクラシーを定着させるためのものである。こうしたデモクラシー開発は、それが行われなくても社会・経済開発は進められるが、社会・経済開発が自由な情報取得や発信に基づく自治的な住民参加が必要な段階に至れば、いずれ遭遇する岐路における選択肢でもあるはずである(図-1)。

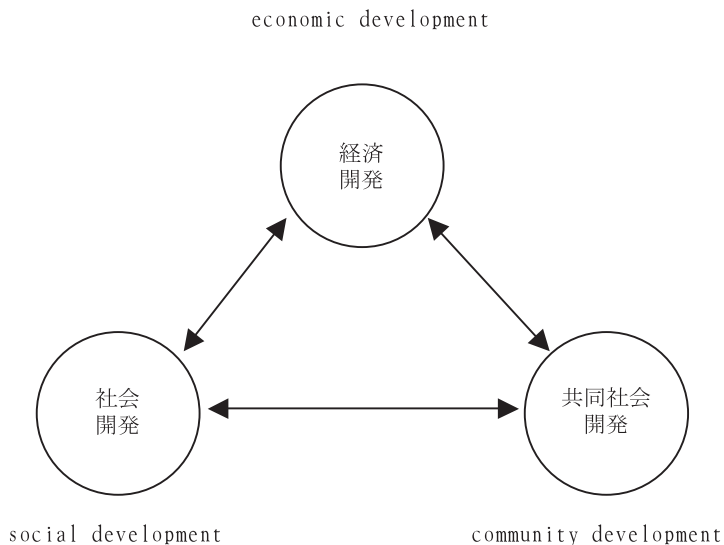


図-2 Regional Development B

これらの経済開発や社会開発は、岡村重夫の言う地域社会の住民の社会関係の障害(この場合は、ことに[社会制度の欠陥])を、地域住民から内発的に地域ニーズとして是正を要求していくという側面と、外国の要請や国家や地方公共団体や議会などから外在的に是正されていくという側面とから見ることもできる。こうした特に後者の側面の諸開発により、否応なく生活や生活様式の変容(文化開発ないし文化変容)を迫られた地域住民の開発への疑問や反発がこれらの諸開発への障碍ともなり、思ったほど効果を上げ得なくなるといことで、共同社会開発が要請されてくる(図-2)。

開発は住民のQOLの向上を抜きに考えることはできない。金子勇らの説を参照すれば³¹⁾、QOLは、生活者個人の質と社会環境の質の統合概念である。社会・経済開発は住民の生活の可能性を広げるための環境の整備といった意味合いになる。問題は、資本主義の資本の論理や競争原理や市場原理などの持ち込みや徹底化に基づく開発(産業化・工業化など)やそれを補完する社会開発が、本当に住民の(生活の向上の)ためなのかということである。住民のためというからには

住民による，つまり住民参加が不可欠である。経済開発や社会開発も住民参加を無視する訳ではないだろう。しかし開発計画がおおむね住民の手の届かないところで策定され推進されても，良くて結果さえよければいいではないかということになりやすい。悪くてもその結果が後戻りできない社会変容をもたらせば，生活に停止はない住民に残されたことは，その結果に適応するだけだということになる。これでは十全な QOL の向上は望みがたい。

共同社会開発は，住民の住民による住民（生活向上）のための地域社会開発を，内発的發展として取り組むというものである。by the community（地域社会によるないしは地域住民による）ということでもある。そのためには，community の再生，強化，あるいは創造がなければならない。マッキーバーはその後年，コミュニティに大切なものは，locality と community sentiment だと言った³²⁾が，この二つはバラバラのものではなく，その間には彼の言う「コミュニティとは，本来的にみずからの内部から発し，活発かつ自発的で自由に相互に関係しあい，社会的統一体の複雑な網を自己のために織りなす人間存在の共同生活」³³⁾ その共同生活を，高倉節子は「その共同性は人々の根源的な生活に根ざし，すべての人々の全人間的な関わりを持ち得るなかで概念づけられる」³⁴⁾ものと考えている一が営まれている。共同性は生活の共同性でもあり文化の共同性でもあろう。そうした共同性から，地域住民の間が絆 community ties で結ばれ，連帯感が育まれてくる。

地域社会の住民の生活の向上（QOL の向上）の要求も，時代とともに，経済開発や社会開発の成果に満足できず，人間関係の充実を求める方向にある。経済開発や社会開発は直接的に人間関係の充実を帰結はしない。社会（地域社会）は本来人びとのあいだのつながりそのものである。このつながりの質が QOL ということにもなろう。コミュニティ形成がいっそうの重要性を帯びるゆえである。

人びとは幸せな生活を望んでいる。どこでその実現ははかられるか。コイノニア（Koinonia）という言葉がある。これを小関康之は「コイノニアには 交わり という意味があり，人びとが生活していくための基本的要求は 人と人との交わり である。人と人との交わり は，文化的，精神的な要求を充足させるための社会的な場としての性格を持ち，この場から離脱することは人間としての営みができなくなることを意味している」³⁵⁾と言う。共いる，一緒にいるという意味もあるようである。共同体には何かができる，できないに関わらず，無条件でいていい場所という意味もある。このコイノニアというギリシャ語がコミュニティの語源でもあるともいわれる。私たちの幸せな生活はコミュニティではかれ，コミュニティで営まれる。

共同社会開発は，相互依存と互惠の 共同社会（コミュニティ）の形成のために，QOL と諸個人の権利性を回復・維持・向上させ，共同性とそれを担う住民を育成強化すること，「地域社会開発」（地域社会制度の開発，つまり社会関係の客体的側面の開発）と「人間開発」（社会関係の主體的側面の開発），具体的には，地域社会に住民間のつながりや「協同」と「協同人」を，そして行政と住民間のパートナーシップなどを開発しようとするものである。地域社会の構造を改めて，住民の生活問題を住民自身が協同して，また，住民と行政などが協同して解決することができるようにすることである。住民の政策形成能力が問われることになり，エンパワメント empowerment による住民の能力開花や住民への権限委譲なども必要となろう。そこからニーズの充足や問題解決のための社会資源（個人的資源，組織的資源，そしてコミュニティ資源）の開発と活用がはかれ，人びとが主体的に地域社会（そして全体社会）と関係を持つことができ，コミュニティの再生，強化，あるいは創造がはかれ，by the communityにつなげて，住民の生活の可能性を広げるための地域社会環境の整備へとつながろう。こうして共同社会開発は地域社会の内発的發展の可

能性の条件整備となる。

ところで、共同社会開発の議論に言う地域住民には、むしろ社会生活上の不利条件を抱えた人びと、例えば、障害者や子どもや高齢者や女性や母子・外国人家庭なども含まれる。これまでの経済開発や社会開発には、地域社会という具体的な生活の場での、こうした人びとのことやその参加については配慮が十分でなく、権利の回復なども含め、その立場に立つということが不十分であった。

社会生活上の不利条件を抱えた人びとが暮らしやすい地域社会は、誰にとっても暮らしやすい地域社会であり得る。こうした論理が、すべての人びとのQOLの向上をめざしたはずの経済開発や社会開発では貫徹せず、そこにも共同社会開発の登場の不可避性がある。

この拙論では地域開発をregional developmentと捉えたが、このregionはエリア的には(エリアに尽きるものではないが)市町村から県、省、州、国(country)、諸国(例えば東北アジア諸国)等までを含む概念として使っている³⁶⁾。地域開発はまた、発展途上国でのみ行われるのではなく、先進国でも共同社会開発や、問題多発地域や都市の“再開発”などで、意義や命脈を保っている。

地域開発には、経済開発、社会開発、および共同社会開発のバランスの取れた開発が必要である。どれか一つ欠けても地域社会(地域住民の生活)は豊かになりそうもない。経済開発や社会開発で得られた“豊かさ”や便利さと、失われた人と人とのつながりを再び共同社会開発によってつくりあげることで、私たちはより豊かになれるだろう……。真の豊かさとは何かが問われているのである。

例えば、日本で子どもに囲まれ家族団らんを楽しめるのも豊かな生活であろうが、現状は子どもを産みたくても、子どもを2~3人ほど持ちたくても、産めない・持てないほど日本は“貧困”なのである(したがって少子化も止まらない)。人びととのつながりがあり、人びとが信頼でき、どんな身になってもどうにかなんと安心できるのも豊かな生活であろうが、いじめ、虐待、暴力、少子化、高齢化、格差、集団あるいは家族付き添いの登下校、地域で子どもたちの遊ぶ姿が見られない、幼児誘拐、殺人、尊属殺人、親殺し、少年犯罪、オーム、サリン、強盗、通り魔、ゲーセン、麻薬、暴走行為、ひき逃げ、右翼による言論封殺、公的資金導入による金融機関の蘇生、貸し渋り・貸し剥がし、受信料支払い拒否、引きこもり、サービス残業、スタッフの非常勤化、有給休暇がとれない、育児休業ができない、ニートやフリーター、ホームレス、格差、勝ち組負け組、談合、過労死、リストラ、生活保護を受けさせない福祉行政、天下り、餓死、栄養失調、食品や化粧品への添加物、放射能汚染、セクハラ、ストーカー、ハッカー、脅迫、振り込め詐欺、人身売買、介護疲れによる心中、差別・排除・隔離など、「何でもあり」の“人や制度や学校や企業や政府・行政などが信頼できない”社会なのである。これらは、ロバート・パットナムの言うソーシャル・キャピタル(social capital)³⁷⁾論的視点から見れば、信頼(trust)、参加(civic engagement)、互酬性の規範(norms of reciprocity)、あるいは協同するネットワーク(networks)の欠如、社会的な人間関係の豊かさの欠如から生み出されていると言える。

こうした地域社会を住民自ら変革し、人と人との結びつきや信頼を取り戻し、真の豊かさを享受できる世の中にしようとするのが地域社会の開発である。それは共同社会開発を基盤として地域住民が主体となり、互いのつながりを尊重して協同しながら、経済開発や社会開発を進めていくことになる。

5．地域福祉と社会開発

平野隆之に「ノーマライゼーションは大きな社会開発」という文章がある。ノーマライゼーション (normalization) は言うまでもなくデンマークに発し、スウェーデンやアメリカを通して世界に広まった、社会福祉 (地域福祉) を領導する理念である。

「ノーマライゼーションは、価値を低く扱われている人々に、地域社会のなかで価値ある役割を果たしたり、再び得たりすることを手助けすることである。その根底にあるものは、障害者の人権、価値、尊厳が他の市民と同じであり、障害のある人々も障害のない人々も平等に生活できる社会こそノーマルな社会であるという哲学といってよい。かつて国連が採択した「ある社会からその構成員のいくらかの人びとをしめ出す場合は、それは弱くてもろい社会である」という認識がそれを物語っている。

ノーマライゼーションは、ひとつの社会開発といってよい。これまでは社会を変えないで障害のある人々を特別の施設で訓練し社会に帰すといった、障害のある人々を社会に受け入れ可能なように変えていく、あるいは開発して「正常」(ノーマル)な状態にするという方式が採用されていた。また、彼らを危険や失敗から一方的に保護することとして大規模な隔離施設に保護し、収容者全員が同レベルで活動できるコミュニティをつくるものとして位置づけられるなど、誤解されて受け止められた経緯がある。ノーマライゼーションは、こうした障害のある人々の開発に力点があるのではなく、社会の側を変えていく社会のあり方が変化して障害のある人をも含み込むという考え方に基礎をおくことが明確にされた思想といえる。つまり障害者を排除、差別した社会への反省に立って、すべての人がともに対等・平等に生きうるように、社会を変革していくという社会開発の視点をもったものとしての理解が重要である。」³⁸⁾

この文章を「開発」に着目して見ると、障害者を開発する という表現がある。障害者を健常者に近づけるという文意であろう。社会開発 というターム (term) もある。社会を変革するという意味である。ノーマライゼーションは大きな社会開発 ノーマライゼーションは一つの社会開発 という表現もある。ここから、地域福祉は、地域社会を変えないで障害者を変える人間の開発ではなく、障害者を変えるのではなく地域社会を変える一つの地域社会の開発である、ということを出してもさほど平野の文章の趣旨に外れるということもないであろう。

ところで岡村重夫の社会福祉 (地域福祉) 理論を筆者はソーシャルワーク (social work) の (あるいはコミュニティワーク (community work) の) 理論でもあると見ている。筆者の理解では、そのコミュニティワークの対象は社会関係の障害 [社会関係の不調和、社会関係の欠損、社会制度の欠陥] であり、そのベクトルを成分に分解すれば、コミュニティワークは一方では個人 (当事者) を対象 (焦点) とし、他方では社会制度 (およびそれらを担う制度的集団、あるいは生活関連施策、社会資源) を対象 (焦点) とする。ワーカー (worker) は、個人 (当事者) の立場に立ちつつも、彼あるいは彼らと、彼 (ら) の社会生活上の基本的要求を充足する、あるいは福祉問題を解決する、社会制度 (生活関連施策、社会資源) を常に両にらみしながら 2 焦点を踏まえながら、あるいは、個人と社会制度とを同時一体的に把握 (インターフェイス interface の重視) しながら - 援助実践する。

岡村理論がこのようなものであり、それに学ぶとすれば、先の導出は少し変更される必要があらう。つまり、地域福祉は、人間の開発にして地域社会の開発であると。地域福祉の実現には、人

間の開発も地域社会の開発も両者とも必要なのである。社会開発は共同社会開発へと歩を進めねばならない。地域住民も変わらなければならないし、地域社会も変わらなければならない。地域社会環境をいかに変えても、例えば地域社会の物理的環境をバリアフリー (barrier free) にしても、そこに暮らす住民がバリアだらけの人間だとすれば、障害者には暮らしやすい地域社会とは言えない。地域社会を開発して地域社会をノーマライゼーション社会 (例えば、障害者も「同じ地域に住む市民と同じ生活をする」³⁹⁾ (アキエ・ヘンリー・ニノミヤ) ができる社会) へと変革するには、人間の開発もまた必要なのである。それは障害者を健常者に近づけることなどではなく、障害者をありのままに受容し、つまり、能力や生産性や拠出性や社会貢献や容貌・動作などで価値づけ=差別して「2級市民」として待遇するのではなく、侵された権利を回復して彼ら彼女らを一個の対等な自立した市民として待遇し、また単に同一空間に併存してはいるが孤立しているという状態に置くのではなく、共生できるように、障害者の周りの地域住民を人間変革する、ないし地域住民が自己変革することに他ならない。

障害者もまた地域住民である。では、障害者を開発する ということはどういうことか。障害者を健常者に近づけることなどではないとすれば、これは障害者のエンパワメント (empowerment)

障害者の参加権や選択権あるいは自己決定権の拡大、障害者の能力開花、障害者への権限付与、権限委譲、あるいは障害者と援助者とのパートナーシップの確立のための障害者の利用可能な社会資源の拡大 と取れよう。人間の可能性を信じてこれが発揮できるような、抑圧的でない平等で公平な社会を実現することに価値を見いだす変革思想であり実践である。障害者が自らのおかれた状況や問題を自覚し、地域社会において自らの生活の調整と改善を目指すものである。障害者の可能性を豊かに展開できるようにするには、地域社会的環境との関わり方が変わるように援助することが必要になる。なぜなら、障害とは、「障害」者を社会的真空中で考察して得られるものではなく、人と地域社会的環境との関わりの中で生じるものだからである。例えば、地域社会的な同一的環境の中で、平均的な人々には可能なことが、ある人々にはそうではない場合、その人たちを障害者と呼ぶが、これはその同一環境なるものが平均的な人々を対象 (念頭) に形成されたもので、障害者にとっては抑圧的でもあり、これを変えれば、障害を生み出さない地域社会的環境に近づくことになる。

ノーマライゼーションは人がノーマルな社会でノーマルな生活ができることを意味する。障害者が障害に由来する不利益がない状態で生活できる社会がノーマルな社会であり、そうした生活がノーマルな生活である。障害は、社会的バリアの前で人の可能性が妨げられるとき発生する。

障害者の家族や取り巻く地域住民もまた社会的環境を構成する。これらの人たちは障害者にとってバリアでもあり得る。これらの人たちの人間変革もまた社会的環境の変革に繋がっていく。先に地域住民を人間変革することを指摘したが、差別的な地域社会のあり方に対する関心や自身も含めたその変革への主体的な関わりを構築していくには、家族も含めた地域住民個々人の意識と態度の自覚的変容のほかに、地域住民が互いに何かを共有して繋がり合う中での変容も必要であることを意味している。それは、例えば、地域住民が生活困難を負わされた人々を、ノーマライゼーションの理念に基づく福祉の共同関心を共有した福祉ネットワークの中に受容し支援する (できる) あり方を地域社会の中に構築する。これは福祉コミュニティの形成と呼べるだろう ことであろう。これは地域住民個々の変容を超えて、地域社会そのもののあり方を変えることにもなる。地域住民が何かを共有して、と上述したが、この「地域住民」の中には障害者も含めて考えなければならない。障害者のエンパワメントにはコミュニティが必要なのである。

障害者を治療したり、訓練したり、教育したりして、障害を直すという発想はノーマライゼーションではない。リハビリテーション等の機会を社会的に用意することはむろん大事であるが、障害者本人を変えて変わらない社会に戻す（復権する）ということの域にとどまっているならば不十分である。障害者本人と地域社会との関わりのあり方を、“障害者を健常者に近づける”ことが(でき)なくても、その障害者に生活障害（障害に由来する不利益な生活や生活困難）が発生しないように変えることでなければならない。

6. まちおこし・むらおこし

地域活性化とか、まちおこし、むらおこしとか言われる。町おこしとか、村おこしとは言わないようである。この「活性化」あるいは「おこし」とはどういうことをさすのか。また、まちおこしあるいはむらおこしは、まちやむらを「おこす」（まち「おこし」、むら「おこし」。つまり既存のものをおこす（活性化する）ことに重点がある）のか、おこした結果として「まち」や「むら」が現れる（まち「おこし」、むら「おこし」。新しい何ものかとして現れるまちやむらに重点がある）のか。では現れたその「まち」や「むら」はどういうものをさすのか。こういうことが自明のこととして、問われたり問い直されることなく、こうした言葉が使われてきたのではないか。

筆者の考えでは、「まち」とか「むら」とかは、コミュニティ（community）のことであり、まちおこし、むらおこしとは、コミュニティの形成（コミュニティづくり・コミュニティの再生ととるにせよ、コミュニティの創造ととるにせよ）のことなのである。

ところでコミュニティとは何であるか。

桂英史は「コミュニティ本来の特徴は、何かを共有することで生まれる結びつきです。共通の属性を持つだけでは、母集団はコミュニティとは言えません。母集団の人々が日常生活を送るうえで何を共有しているのか、ということがはっきりわかっているなければ、コミュニティとは言えません。メンバー同士が共有しているものを了解して、その共有しているものを相互に依存しながら維持しようとする場合には、日常生活を通じて、メンバーであるという連帯感と帰属意識が生まれます」⁴⁰⁾とっている。

“A group of individuals or families that share certain values, services, institutions, interests, or geographic proximity.” (The Social Work Dictionary, 5th Edition) コミュニティとは、個人や家族からなる集団で、ある種の価値、サービス、制度、利害関心、あるいは地理的な近さなどを共有しているもの(私訳)、と書かれてもいる。

金子勇は「もちろんコミュニティはいろいろな意味で使われてきたが、最近ではコミュニティを『経験を共有するもの』として理解すると、現実との整合性がしっくりいくように思われる。かりに、複数の住民と一緒に何かをすることがコミュニティだと考えれば云々」⁴¹⁾と言い、英国人クリストファー・ベルトンは、“Our society is a collection of communities. Each community consists of people with something in common. For example, some communities have their own traditional folk songs or tales.”

社会はコミュニティが集まったものである。各コミュニティは何かを共有している人びとからなる。例えば、なかには、自身の伝統的な民族歌や民話を持っているという人びとからなるコミュニティもある(私訳)、と書いている⁴²⁾。

つまり、コミュニティとは何かを共有し「われわれは」と意識できる協同する集団ないしネットワークである。コミュニティは地域社会の下位集団としてのコミュニティ集団のことでもあれば、

地域社会自体がコミュニティとなる地域コミュニティのことでもあろう。

したがって、まちおこし、むらおこしの実践、つまり地域活性化実践とは、コミュニティワーク（community work）のこととなる。Alan Twelvetreesによる、"I will define community work as being the process of assisting ordinary people to improve their own communities by undertaking collective action." 普通の人々が集団的活動に取り組むことにより自らのコミュニティを向上させる（改善する）のを援助するプロセス（私訳、）というコミュニティワークの定義もある⁴³⁾。

この援助する人には通常コミュニティ・ワーカー（community worker）という専門職を想定するが、専門職と共に活動してそこから学んだ普通の人々（の一部の人々、リーダーとなろう）でもかまわない。コミュニティワークはまた、地域援助技術とも訳されるが、地域社会が自らの（福祉）ニーズや（福祉）問題を自ら充足したり解決したりなどするのを、地域社会に社会資源を生み出したり、地域社会の社会資源を利用してさまざまに援助するとともに、地域社会にコミュニティを、あるいは地域社会をコミュニティとして創生あるいは再生するのを援助する活動でもある。

地域社会は、これを 人、金、物、事、生き物 の相互作用および生成の場と捉えれば、プレ社会資源の宝庫である。プレ社会資源とは、地域社会にあって福祉ニーズを充足したり、福祉問題を解決したりする社会資源となりうる資源のことである。このプレ社会資源に手を加えて社会資源化する（これも一種の development であろう）のもコミュニティワークの役割である。（図 3 参照）

さらに、地域社会それ自体を掘り下げて考えてみる。以下、大嶋仁のデュルケム論⁴⁴⁾を参照しながら筆者の見解を織り交ぜて述べる。

地域社会とは、地域 という聖なる社（やしろ）で、人びとが出会い、交渉・交際し、絆を深める場でもある。人びとのつながりが 地域社会 そのものであり、規範を喪失し社会関係の希薄化した、互いに関わりを持たない孤独な個人の群れ（からなる何ものか）は、地域社会をただ互いによそよそしい人びとがいるだけの 脱け殻の地域社会 と呼ぶべき空虚な場と化してしまう。

いま日本は子どもたちの安全が脅かされるものになってしまいつつあるが、地域社会と個人、子どもの安全を守るという問題を考えてみよう。現状では学校外の子どもの守りは、自分で守る、家族で守る、市場を利用して守る（緊急ベルあるいはナビシステムを利用した居場所確認のできる携帯電話などを購入）などの自助か、警察などの公助に、主に頼っている。相互扶助が抜け落ちている。この背景には、地域社会の脱け殻化と他者に対する信頼性の崩壊がある。他者はまず警戒を要する人となってしまっている。こうした中での上述のような守りは表面的なものでしかない。警戒を要する他者の海の中でどうして安全が守られるのか。標語的に言えば、「安全社会よりも信頼社会を」である。信頼から安全社会は生まれる。逆ではない。人と人との人間関係ないし社会関係が“信頼”を核に結ばれ、信頼ネットワークが張り巡らされる地域社会においてのみ、換言すれば、根本的には人びとのつながりそのものである地域社会の健全性を保つことによってのみ、子どもは守られる。その健全性は、人々のつながりそのものが地域社会であるという原義に立ち返ることでもたらされる。

一つには、お互い知人が多い 警戒を要する人が少なくなることにもつながる ということである。知人を一人でも多くつくる態度、コミュニケーションのあり方が問われる。

二つには、社会意識が高いということである。人は他者の存在を前提として生きている。人びとはともに生活している。つまり、人は他者なしでは生きられず、他者ととともにしか生活できない。人は誰との関わりも持たずに一生を過ごすことは出来ない。人は地域社会なくしては一人では生きられないという事実を強く意識することである。人はつながりそのものである地域社会内存在とし

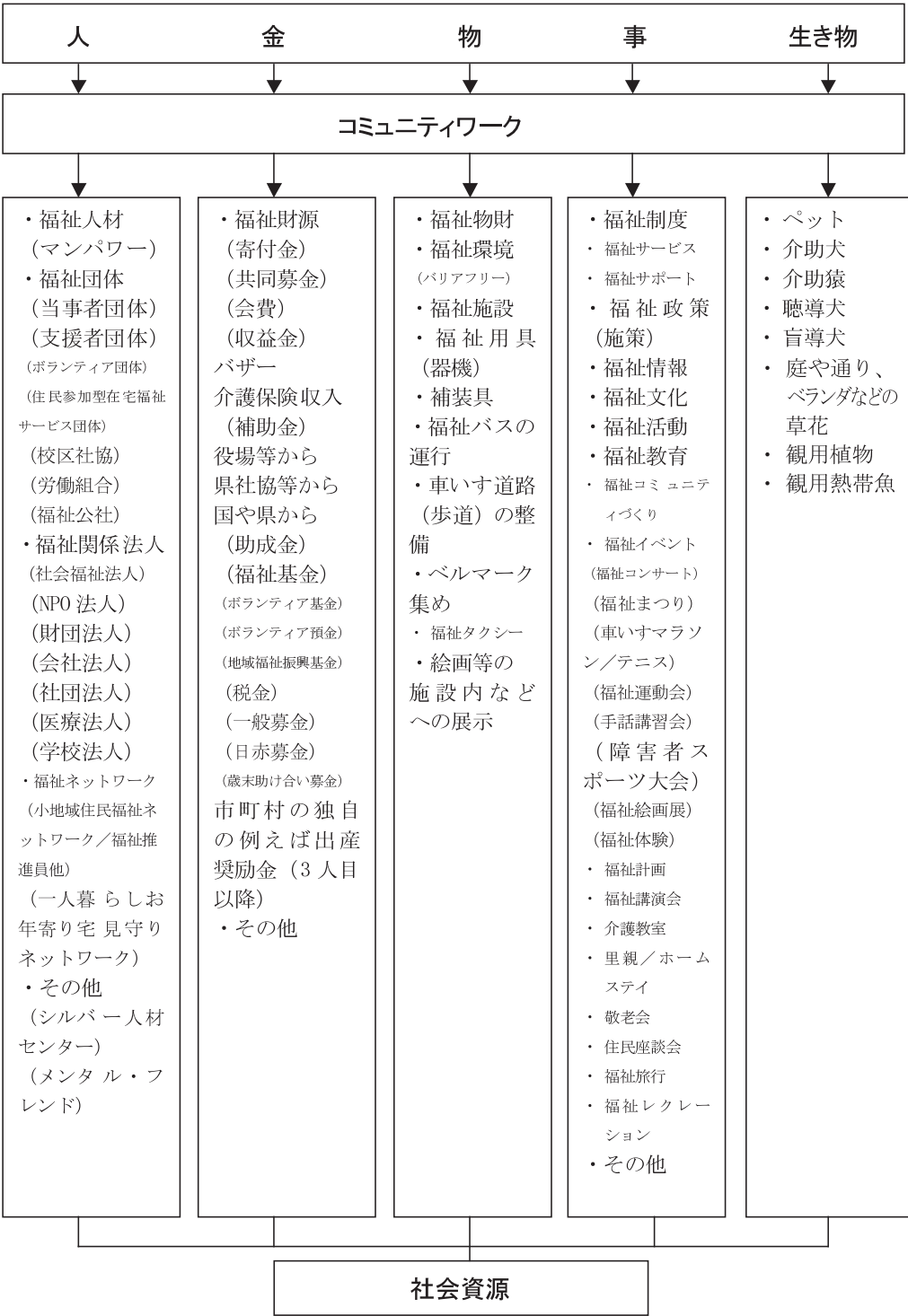


図 - 3 プレ社会資源を開発して社会資源へ

ての個人としてある。つまり人は個人としてではなく、個々人としてある。人はアトム的な個人としてではなく、個々人（つながりの中での個人，個人。“アトム的”もつながりの一様態（欠如態））としてある。このような社会意識の向上は，さまざまな人びとの異なる意見との自由なやり取り，つまり，コミュニケーションの活性化や協同によって可能となる。仕事や活動は社会的なものであり，協（一緒にする）ことを通して，同（同じ目的に向かう）へと至る協同である。参加は協同への参加である。そのなかから絆が育まれる。

三つには，宗教性を育むことである。個人を超えて，あるいは個人の奥深くに，個々人を貫いて貫徹する人びとのつながりという聖なるものを尊重する価値観の習得，保持が必要となる。“聖なるもの”は時代とともに（いろいろ）あり，時代を超えて（残るものも）あるが，聖なるものの次元をなくしては，人間は人間でなくなる。“俗”に満足できないのが人間である。子どもの安全を脅かしてはならないこと，ないしは子どもの安全は守らなければならないことなどは，道徳，ルール，あるいは規範として，地域社会における人びとに共有されてしかるべきものである。宗教性はその基盤をなすものであろう。人びとの宗教性が子どもを守る。

四つには，任意団体が数多く地域社会につくられることである。バラバラになり無力化する個人と肥大化する国家権力とを防ぎ，人間の尊厳を守るには中間団体の育成しかない。地域社会もまたそのようなものでもあろう。同質的な共同体が成り立たなければ，異質性を許容する集団を数多く持つことが大切になる。テンニースは本質意思に基づいたゲマインシャフト（Gemeinschaft）から選択意思に基づいたゲゼルシャフト（Gesellschaft）への歴史的移行を説いたが，テンニースのように，互いに他者を自己の利益と目的のための手段と見なしたり，反対給付や返礼なしには他人に何も与えないようなゲゼルシャフトへの移行としてではなく，マッキンバーは，アソシエーション（association）ここで言う任意団体）の繁茂がコミュニティ（community）ここでいう人びとのつながりそのものである地域社会）の必要を満たすものとして要請され，コミュニティの深化と拡大をもたらすと説いた^{45）}。任意団体（アソシエーション）の繁茂は，地域社会の中に網の目のように張り巡らされた社会関係とその相互作用の拡大強化を促し，地域社会という人びとのつながりを絆や連帯へと深化し，個人を，子どもを守ることになる。

むら や まち というコミュニティを再生させようとする志を共有し，協同する人々の活動が，むらおこし とか まちおこし とか呼ぶ地域活性化（コミュニティ形成）活動である。

7．おわりに

本論考のテーマは，地域福祉と地域開発であるが，「と」は単なる両者の並立を意味するのではなく，地域社会を介して地域福祉を地域開発から理解することであった。

福祉は幸せをとどめるということである。福祉を個々人の資質や能力に基づき，自己の幸せをはかり，自己に幸せをとどめるというレベルにとどまるならば，地域社会は，エゴの衝突，競争のつぼとなろう。そこには「努力する人が報われる社会」という標語が掲げられ，「勝ち組と負け組」が残るであろう。その結果はどうであろう。ほとんど誰もが，人間同士のあたたかいつきあいの中で助け合い，支え合い，協力しあって暮らしたいと願いながら，実際には，「負け組」になりたくないとして競争を強いられ，他人が信頼できず，つきあいをわずらわしいもの，協力を面倒くさいもの，他人から干渉されたくないとして，困っている人を見ぬふりをし，みずから他人とのつきあいを利害関係者に縮減・最小限にしようとし，したがってまとまりのない，孤立的な暮ら

しの地域社会が現出しているのではないか。

そうではなく、他人やコミュニティの幸せをはかるという努力もまたあるのである。福祉を他人の幸せをはかり、そのなかで自己の幸せを得、自己の幸せをコミュニティにとどめるというレベルに至れば、「競争から協同へ」という地域社会（地域共同社会 コミュニティ）をも、私たちは得ることができるのではないか。競争には“磨く”という側面と“磨り減らす”、“振るい落とす”という側面もある。市場という場では調整という側面も働く。コミュニティではよい意味での競争がなくなる訳ではない。しかし、競争とは次元を異にする協同（協働）の側面もまた地域社会には不可欠なのである。こうしたよい意味での競争と協同の調和したコミュニティという地域共同社会を得るために、「人間開発」（human development or development of human potential）や「共同社会開発」（community development）、あるいは人と人との間の信頼（のネットワーク）開発、ソーシャル・キャピタルの開発もまた必要なのである。

注

1) 京極高宣『社会福祉学小辞典』ミネルヴァ書房、2000年。

2) C. ダグラス・ラミス『経済成長がなければ私たちは豊かになれないのだろうか』平凡社、2004年、87頁。

3) 2) に同じ、98～99頁。

4) 2) に同じ、101頁。

5) 2) に同じ、97頁。

6) 神野直彦「書評 後藤和子『文化と都市の公共政策』」『書齋の窓』No.552有斐閣、2006年3月 51頁。

7) 6) に同じ、51頁。

8) Sharmila Joshi, *Dictionary of Development*. 以下各年代の記述は、彼女の左記の辞書の記述の中にA Brief History of Developmentを筆者が私訳しつつ要約したものである。

http://www.infochangeindia.org/devp_dictionary_03.jsp

9) (E) はグスタボ・エステバの批評を、(12-27)の前者の数字はエステバの原著論文の頁、後者の数字はその日本語訳書の頁を表す。以下同様。原書は Gustavo Esteva, "Development", *The Development Dictionary*, ed, Wolfgang Sachs, Zed Books, 1992. であり、日本語訳はヴォルフガング・ザックス編、イヴァン・イリッチ他著、三浦清隆他訳『脱「開発」の時代』晶文社、1996年、である。

10) 基礎的ニーズアプローチについては、山内太郎・大塚柳太郎によれば、「基本的ヒューマンニーズ（Basic Human Needs, BHN）の充足とは、1960年代後半から提起されるようになった開発論である。国家の役割を前提とする上からの経済成長戦略に対して、下からの民主中心の開発論として、国際労働機関（ILO）によって1976年に開かれた世界雇用会議において貧困層への所得分配の手段として打ち出された戦略である。BHN とは（ILO 1977）1）家庭での一定の最低個人消費を満たすために必要なものであり、衣食住はもとより、一定の家財道具の充足も含む。2）BHN には地域社会が提供すべき公共サービスも含まれ、安全な飲料水、衛生設備、公共輸送、教育施設の整備も含まれる。そして、BHN の充足は民衆自身の参加（雇用や自営）と不可分の関係にある。

さらに、1）と2）は相互作用の関係にある。BHN 充足路線は、1990年代には国連開発計画（UNDP）のhuman development路線へと受け継がれていった。ILO は、公共政策としての福祉供与を主に物質的側面から支援することに重点を置いたのに対して、human development路線では、個々の人間の保健、教育、実質購買力による所得水準の向上を目指した。両者とも究極的には「貧困」の撲滅を目標とす

るものである。これらの潮流の中から、「内発的発展論」(endogenous development)や「持続可能な開発論」(sustainable development)という開発理念が登場し、1992年の地球サミットにおけるアジェンダ21へとつながっていった(関根1998)」とある。山内 太郎・大塚柳太郎(東京大学大学院医学研究科)「基本的ヒューマンニーズ論」(<http://future.humeco.m.u-tokyo.ac.jp/F-BHN.htm>)。なお、文中の関根(1998)とは、関根久雄(1998):『メラネシアの政治的リーダーシップと開発』, 総合研究大学院大学博士論文のこと。

- 11) 8)に同じ。
- 12) 9)に同じ, 原書6頁, 日本語訳書18頁。
- 13) 9)に同じ, 原書6頁, 日本語訳書18頁。
- 14) 9)に同じ, 原書7頁, 日本語訳書19頁。
- 15) 9)に同じ, 原書7~8頁, 日本語訳書19~20頁。
- 16) 9)に同じ, 原書7頁, 日本語訳書19~20頁。なお, 文中の[]の部分はそれぞれ, 原書や訳書ではこの位置にはない(同じ頁にはある)が, 便宜上, ここに畳み込んだ。
- 17) 9)に同じ, 原書10頁, 日本語訳書24頁。
- 18) C. ダグラス・ラミス『経済成長がなければ私たちは豊かになれないのだろうか』平凡社, 2004年, 138~139頁。
- 19) 18)に同じ, 140頁。
- 20) 18)に同じ, 140~141頁。
- 21) 18)に同じ, 141頁。
- 22) 18)に同じ, 143~145頁。
- 23) 岡村重夫「地域開発と住民福祉」『都市問題研究』東京市政調査会, 第16巻, 第1号, 1964年1月, 13頁。岡村の原文では, 正確には, 「『開発計画』は, 経済開発, 社会開発および共同社会開発という三本柱のうえにたつものでなければならぬであろう」とある。なお, この「開発計画」について岡村は, 「(*国際連合は)経済開発と社会開発とをならべていう必要はないとして, この両者を含んだ高次の概念として“Development Planning”(開発計画)という考え方を提案している。しかし以上に述べたような理由から, その『開発計画』も真に効果的に実行されるためには, 住民の協力, 参加を必要とするであろう」(13頁)と書いている。経済開発, 社会開発を, 岡村は外在的なものと考えていることが窺える。この拙論本文中でこの後展開された議論は, 岡村重夫の議論ではなく, その枠組みを借りた筆者の議論である。
- 24) 岡村重夫「共同社会開発(Community Development)の意味と社会福祉」(『都市問題研究』東京市政調査会, 第15巻, 第4号, 1963年4月, 3頁。
- 25) 社会開発は, "Social Development encompasses a commitment to individual well-being and volunteerism, and the opportunity for citizens to determine their own needs and to influence decisions which affect them. Social development incorporates public concerns in developing social policy and economic initiatives." (envision.ca)とも解説される。
 なお, 経済開発とは, "Economic Development is any effort or undertaking which aids in the growth of the economy." (同上)とある。
- 26) 三省堂『大辞林』。
- 27) 小学館『大辞泉』。
- 28) 三浦文夫「社会開発の視点から見た社会福祉」『季刊社会保障研究』第2巻, 第2号, 1966年9月, 22頁。
- 29) 28)に同じ, 18頁。

- 30) 28) に同じ, 18頁。
- 31) 金子勇・松本編『クオリティ・オブ・ライフ』福村出版, 1987年, 37頁。
- 32) R.M. MacIver & C.H. Page, *Society : An Introductory Analysis*, The Macmillan Press LTD, 1950, p.9.
- 33) R.M. MacIver, *Community : A Sociological Study*, Frank Cass & Co.LTD, 1970, p.34.
- 34) 高倉節子『住民の意識構造とコミュニティ形成』ぎょうせい, 1993年, 34頁。
- 35) 小関康之『コミュニティ・オーガニゼーション』福岡県社会福祉協議会, 1968年, 1頁。
- 36) 第12回東北アジアの平和と開発に関する国際会議(中国長春市, 2006. 9. 12~13)に筆者も参加したが, そこでは, regional developmentが長春市, Northeast China, Northeast China and North Korea,あるいはregions in Northeast Asia等を射程にして議論されていた。国と国とが協力する共同開発もまたregional developmentなのである。
- 37) Robert D. Putnam, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993, p.163. なお次を参照。"Social Capital is the attitude, spirit and willingness of people to engage in collective, civic activities. Over time, social capital builds what may be termed as social infrastructure, a key item discussed in the Strategic Social Plan." (envision.ca).
- 38) 平岡公一・平野隆之・副田あけみ編『補訂版 2006社会福祉キーワード』有斐閣, 2002年, 86~87頁。
- 39) アキエ・ヘンリー・ニノミヤ「ノーマライゼーション文化の創造」『ノーマライゼーション』174号, 日本障害者リハビリテーション協会, 1996年, 36頁。
- 40) 桂英史『人間交際術』平凡社, 2001年, 23頁。
- 41) 金子勇『少子化する高齢社会』日本放送出版協会, 2006年, 83頁。
- 42) 春山陽一『実例! 英単語速習術』ちくま新書558, 2005年, 227頁。
- 43) A. Twelvetrees, *Community Work* 2nd ed., British Association of Social Workers, 1991, p.1
- 44) 大嶋仁『ユダヤ人の思考法』ちくま新書212, 1999年, 158~179頁。大嶋やデュルケームの枠組みやタームなどを借り, 議論にも啓発されたが, ここでの議論の中身(内容)や展開は, 少なからず筆者のものであり, 筆者が責任を負うべきものである。大嶋やデュルケームがこのような議論をしたということではない。
- 45) 33) に同じ, R.M. MacIver, op. cit., p.24.

(2006年10月4日受付, 2006年10月10日受理)